



Ф. Э. Шереги, М. К. Горшков

Ретроспектива политической жизни
в России (2000-е годы). Статья 5.
Политические и электоральные
установки россиян

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/sheregi_retrospectiva_5.pdf

**ПРАВозАЩИТНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ РОССИИ
(Ретроспективный анализ становления и функционирования)**

СТАТЬЯ ПЯТАЯ

ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ

Прежде чем приступить к характеристике основных источников финансирования деятельности НКО в настоящее время, сделаем краткий исторический обзор характера финансирования НКО в процессе их становления. Такой обзор дает представление о наличии реальной базы функционирования НКО в разные исторические периоды, а также возможность увидеть преемственность в этом аспекте в настоящее время.

Какими основными источниками финансовой поддержки пользовались НКО в период их становления в 1980-е годы? Таких источников было не менее десяти:

Доля НКО,
имевших различные
источники финансирования
на стадии становления (%):

- 34,0 – членские взносы;
- 32,7 – бесплатные услуги со стороны организаций и граждан;
- 27,8 – спонсорские взносы предприятий;
- 27,2 – индивидуальные пожертвования граждан;
- 22,8 – гранты от иностранных фондов;
- 21,0 – помощь государственных органов;
- 10,5 – собственные доходы;
- 5,6 – гранты от российских фондов;
- 3,1 – спонсорские взносы общественных организаций;
- 13,6 – другие источники (правовое обучение, финансирование от главного офиса и др.).

Членские взносы играли существенную роль в финансировании НКО на стадии их становления в начале 80-х гг., однако, уже с середины 80-х гг. для вновь создающихся НКО всё более значимой становится роль спонсорских взносов, индивидуальных пожертвований граждан.

С 1986 по 1988 гг. большую роль в финансировании создающихся НКО играли органы государственной власти, однако в последующем их роль уменьшилась, зато возросла роль бесплатных услуг, оказываемых для НКО гражданами и организациями. Доходы НКО от коммерческой деятельности хотя и имеют место, однако они невелики.

Структура финансирования НКО на стадии их становления в разных территориально-экономических районах России имеет свои отличия, но они несущественные (см. табл. 20 в приложении).

В структурном отношении характер финансирования деятельности НКО в настоящее время изменился несущественно. Хроническая нехватка финансов, характерная для

экономических и социальных структур России в последние 10 лет, вносит в структуру финансирования НКО свои коррективы. Сказывается она и на работе НКО. Чтобы выжить, хотя бы в средней степени реализовать все намеченное в программах и необходимое населению, НКО стараются находить различные источники финансирования.

Основным источником финансирования программ правовых инициатив сегодня выступают зарубежные фонды, и только после них – собственные средства НКО, государственные органы, российские общественные организации и российские фонды (речь идет о финансировании в среднем трех программ примерно 60% НКО, участвовавших в конце 1990-х гг. в реализации правовых инициатив).

В настоящее время имеется, по крайней мере, шесть источников, обеспечивающих пополнение бюджета НКО финансами и один источник, фигурирующий в виде бесплатных услуг, оказываемых НКО гражданами и организациями. Из названных шести источников основную роль в финансировании НКО, как отмечалось ранее, играют гранты от иностранных фондов. Велика роль в финансировании деятельности НКО индивидуальных пожертвований граждан, спонсорских взносов, а также членских взносов. Несмотря на то, что НКО – негосударственные организации, государственные органы вносят серьезную лепту в их финансирование.

Доля НКО, имевшие
в конце 90-х гг.
разные источники
финансирования (%):

81,0 – зарубежные фонды;
41,4 – бесплатные услуги со стороны организаций и граждан;
31,5 – спонсорские взносы предприятий;
31,0 – собственные средства НКО;
30,9 – индивидуальные пожертвования;
27,8 – членские взносы;
27,4 – государственные органы власти;
14,3 – российские фонды;
4,8 – бесплатные услуги со стороны организаций и граждан;
3,6 – пожертвования частных предприятий;
18,6 – другие источники (в основном партнерские программы).

Надежда на зарубежные источники не всегда оправдывает себя. Например, по оценкам руководителей зарубежные фонды недостаточно финансировали программы, выполнявшиеся НКО Центрального, Северо-Кавказского и Дальневосточного районов. Не исключено, что сами фонды не смогли убедительно доказать социальную полезность своих программ.

Финансирование программ российскими фондами было более-менее существенным лишь на Дальнем Востоке, в Центральном Черноземье, в Западной Сибири и в Центральном районе (см. табл. 23).

Доля НКО, пользовавшихся за последние 1–3 года
разными источниками финансирования для реализации программ, в %

Источники финансирования инициативных программ НКО	Правовые инициативы, реализуемые НКО					
	Правовое просвещение населения, законодательные инициативы	Защита прав, оказание юридической помощи населению	Организация массовых правозащитных акций	Организация работы юридических приемных	Благотворительность	Правовая помощь в решении трудовых споров, в трудоустройстве
Зарубежные фонды	83,5	75,4	72,2	75,6	87,7	83,8
Российские фонды	21,6	24,8	21,4	50,0	46,9	0,0
Собственные средства НКО	31,0	12,8	23,3	8,3	12,9	7,4
Государственные источники	48,7	49,5	0,0	33,3	71,7	100,0
Спонсорские взносы	5,3	12,2	40,0	39,4	64,6	16,7
Безвозмездные услуги со стороны организаций и граждан	27,8	1,9	0,0	0,0	0,0	11,1
Частные пожертвования	0,0	8,2	0,0	0,0	0,0	0,0

Гранты иностранных фондов означают огромную финансовую поддержку для большинства НКО Москвы, Санкт-Петербурга, Центрального Черноземья и Урала (см. табл. 18 в приложении).

Гранты российских фондов ощутимы в бюджете лишь части НКО в Северо-Западном, Центрально-Черноземном, Западно-Сибирском районах.

На реализацию правовых инициатив какой направленности
расходуются средства, поступающие на счет НКО
из разных источников, %

Правовые инициативы, реализуемые НКО	Источники финансирования инициативных программ НКО						
	Взносы зарубежных фондов	Взносы российских фондов	Собственные средства НКО	Государственные источники	Спонсорские взносы	Безвозмездные услуги со стороны организаций и граждан	Частные пожертвования
Правовое просвещение населения, законодательные инициативы	27,3	17,5	37,5	20,0	20,6	9,1	18,8
Защита прав, оказание юридической помощи населению	72,1	67,5	75,0	78,2	64,7	72,7	56,3
Организация массовых правозащитных акций	4,5	0,0	12,5	10,9	0,0	9,1	0,0
Организация работы юридических приемных	4,5	5,0	11,3	3,6	0,0	0,0	12,5
Благотворительность	29,5	62,5	25,0	23,6	47,1	36,4	56,3
Правовая помощь в решении трудовых споров, в трудоустройстве	15,9	15,0	13,6	12,7	21,2	18,2	18,9

Практически нет спонсорских взносов от предприятий в Центральном Черноземье.

Государственная финансовая помощь НКО велика в Северо-Западном, Волго-Вятском, Поволжском, Западно-Сибирском и Северо-Кавказском районах.

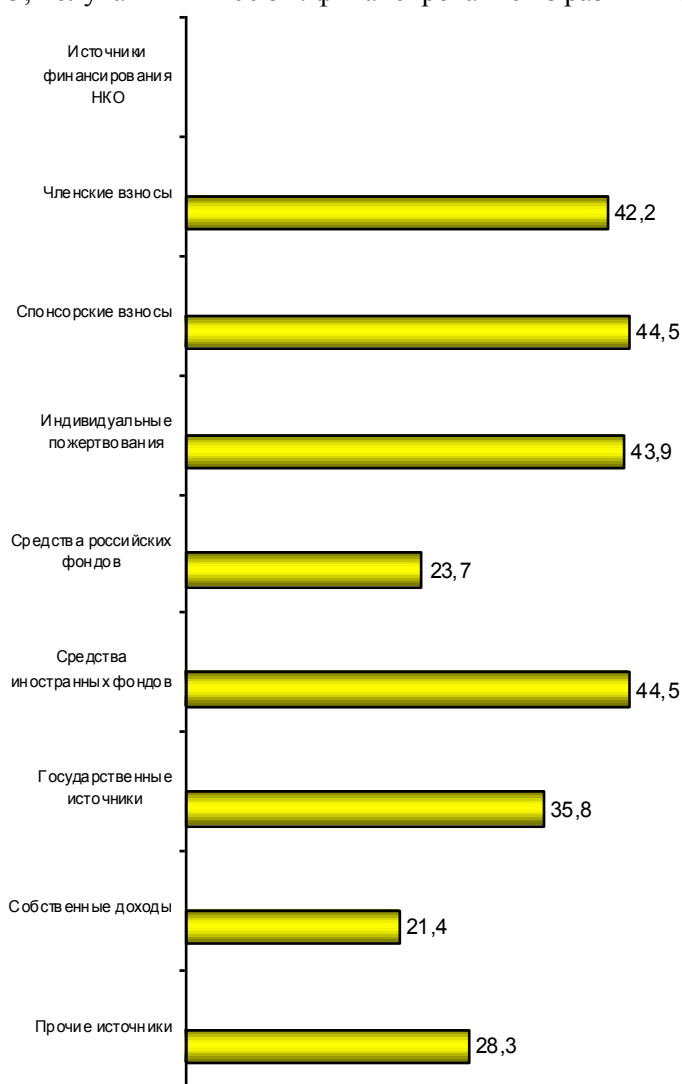
Как следует из данных в табл. 24, практически все источники основную часть вносимых на счет НКО средств направляют на правозащитные акции. На правовое просвещение чаще расходуются собственные средства НКО.

Подчеркнем, что изложенное отражает структуру финансирования НКО в конце 90-х гг.

Рассмотрим подробнее, какую долю в финансовом бюджете НКО составляли в этот период поступления из разных источников. Для этого сначала отобразим долю НКО, получавших в 1998 г. финансирование из тех или иных источников (см. рис. 12)

Рисунок 12

Доля НКО, получавших в 1998 г. финансирование из разных источников, %

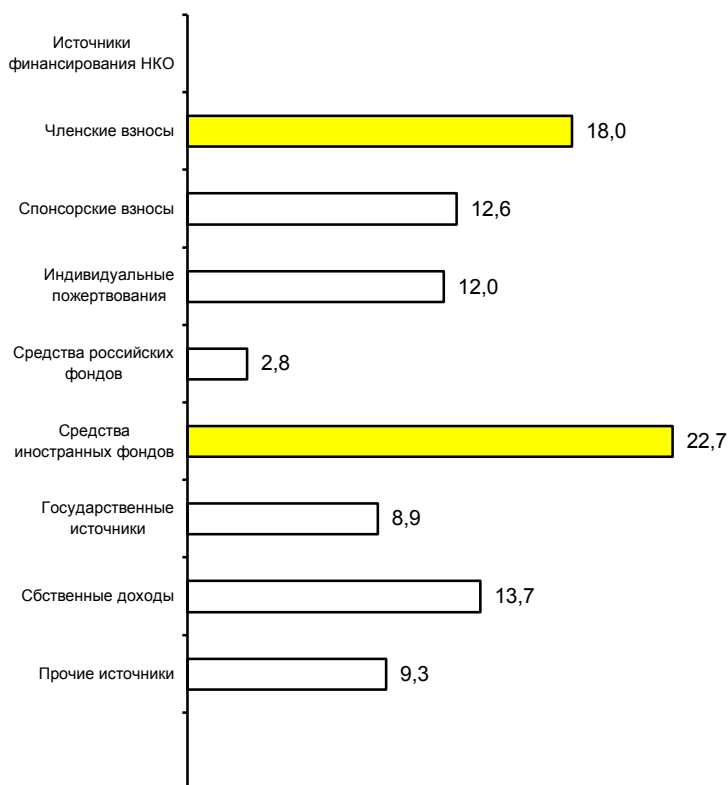


У разных НКО, поступления из перечисленных на рис. 12 источников, составляли в бюджете разную долю. Этот обобщенный показатель только для тех НКО, которые имели финансирование из соответствующего источника, следующий (см. рис. 13).

В целях сопоставления структуры бюджета НКО в разных территориально-экономических районах России за 1998 г. построим специальный показатель доли в бюджете НКО тех или иных источников.¹ В целом – это усредненный показатель, однако только он дает возможность осуществить анализ и сопоставление на обобщенном уровне. Согласно этому показателю имеем следующую структуру бюджета НКО России за 1998 г. (за 100% принят совокупный бюджет всех НКО России за 1998 г., см. рис. 13).

Рисунок 13

Доля средств в бюджете НКО России, поступавших от соответствующих организаций в 1998 г., % (совокупный бюджет всех НКО России = 100%)



Из данных рис. 13 вновь подтверждается, что четверть финансовых средств российских НКО в 1998 г. получено от иностранных гуманитарных фондов. В целом же эти поступления, а также членские взносы, спонсорские взносы и индивидуальные пожертвования в 1998 г. составили две трети (65,3%) совокупного бюджета российских НКО. Доля государственных источников составила менее десятой части, примерно столько, сколько и услуги, оказываемые НКО организациям и гражданам.

Как следует из данных табл. 25, особенно велика доля членских взносов в бюджете НКО Северного Кавказа и Дальнего Востока. На Северном Кавказе слабо представлены в бюджетах НКО такие источники финансирования, как иностранные фонды. Государственные источники составляют значительную долю бюджета НКО Санкт-Петербурга, Поволжского, Уральского районов.

¹ В целях построения показателя осуществлено нормирование структуры бюджета на основании взвешенной арифметической средней, экстраполированной на все НКО России.

Таблица 25

Доля НКО, получивших в 1998 г. финансовую поддержку из разных источников, в территориально-экономических районах России, в %

Источники финансирования НКО в 1998 г.	Территориально-экономические районы, в которых размещены НКО													
	Москва	Санкт-Петербург	Калининградская обл.	Северо-Западный	Северный	Волго-Вятский	Центральный	Центрально-Черноземный	Поволжский	Северо-Кавказский	Уральский	Западно-Сибирский	Восточно-Сибирский	Дальневосточный
Членские взносы	14,4	15,8	24,1	21,1	16,0	13,2	15,9	13,0	15,4	58,5	12,6	12,2	17,7	31,4
Спонсорские взносы	18,5	16,9	16,2	16,5	16,8	14,0	21,5	29,6	6,8	12,0	14,5	33,4	13,0	10,4
Индивидуальные пожертвования	15,1	16,4	3,5	21,1	13,1	5,7	7,8	20,9	19,3	3,4	7,5	3,2	22,1	11,1
Поступления от российских фондов	6,2	0,0	0,0	10,5	3,8	3,7	0,0	5,7	0,0	0,0	4,1	5,7	1,2	0,0
Поступления от иностранных фондов	28,6	29,1	8,5	24,7	10,1	25,6	13,7	30,8	32,5	0,0	21,6	16,7	24,3	25,3
Государственные источники	7,1	18,6	0,2	6,1	8,8	14,0	10,3	0,0	19,0	0,0	21,5	12,5	9,1	0,0
Собственные доходы	6,1	0,0	27,1	0,0	9,6	6,7	17,6	0,0	0,0	24,1	0,0	10,0	9,9	12,2
Прочие источники	4,0	3,2	20,4	0,0	21,8	17,1	13,2	0,0	7,0	2,0	18,2	6,3	2,7	9,6
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Таблица 26

Источники финансовой поддержки НКО, в зависимости от категории групп населения, которым НКО оказывают помощь, %

Источники финансирования НКО	Группы населения, которым НКО оказывают правовую помощь											
	Дети	Молодежь	Студенты	Учащиеся школ, лицеев	Женщины	Инвалиды войны и труда	Пенсионеры	Инвалиды детства	Ветераны войны и труда	Беженцы, вынужденные переселенцы	Ветераны подразделений особого риска	
Членские взносы	1,3	14,8	27,3	0,0	7,9	14,5	6,0	9,9	3,4	8,0	10,0	
Спонсорские взносы	21,1	25,0	3,3	1,2	14,8	19,7	20,3	19,9	16,9	22,5	33,3	
Индивидуальные пожертвования	13,2	8,3	9,1	10,0	12,8	24,5	17,7	18,5	16,9	14,2	26,7	
Государственные источники	25,5	38,1	36,4	11,3	24,6	17,7	22,6	35,5	27,2	32,5	10,0	
Поступления от российских фондов	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,6	0,2	2,4	0,0	2,8	0,0	
Собственные доходы	33,3	11,9	0,0	0,0	18,6	30,7	26,5	32,5	13,4	28,4	13,3	
Поступления от иностранных фондов	19,6	18,5	8,0	50,0	14,6	3,2	0,0	30,5	0,0	26,2	0,0	
Оказание безвозмездной помощи со стороны граждан и организаций	34,2	32,6	28,2	17,7	26,5	33,9	41,0	29,6	31,0	28,3	0,0	

Источники финансирования НКО	Группы населения, которым НКО оказывают правовую помощь										
	Военнослужащие и члены их семей	"горячих точек" (Афганистан)	Малоимущие	Бывшие и нынешние заключенные	Бездомные	Обманутые вкладчики	Этнические меньшинства	Предприниматели	Ли малого бизнеса, участники ликвидации чернобыльской аварии	Потребители	Многодетные семьи
Членские взносы	8,5	16,7	5,4	17,3	0,0	0,0	8,0	17,7	0,0	16,7	0,0
Спонсорские взносы	15,0	21,9	44,4	3,3	1,2	4,8	19,1	33,3	29,9	9,9	22,5
Индивидуальные пожертвования	17,5	20,0	10,8	13,3	0,0	0,0	0,0	17,7	11,1	13,3	8,3
Государственные источники	22,0	46,7	33,5	16,7	33,3	0,0	20,0	25,4	38,9	6,7	33,8
Поступления от российских фондов	3,5	0,0	0,0	2,7	1,8	0,9	11,1	4,8	0,3	0,3	4,1
Собственные доходы	15,0	0,0	23,5	30,0	10,1	38,9	10,9	53,9	6,4	16,7	19,6
Поступления от иностранных фондов	0,0	0,0	3,0	36,6	0,0	0,4	52,3	11,4	6,0	0,0	19,0
Оказание безвозмездной помощи со стороны граждан и организаций	22,5	23,3	32,4	40,0	20,2	16,7	20,0	17,7	21,1	20,0	39,3

Средства общественных организаций играют большую роль в бюджетах НКО Центрального, Центрально-Черноземного, Западно-Сибирского районов. Пополняют серьезно свои бюджеты за счет коммерческих услуг НКО Калининградской обл., Северного Кавказа и Центрального района.

Характер источников финансирования во многом зависит от того, какие группы населения выступают в качестве объекта деятельности НКО. Так, членские взносы являются серьезным финансовым подспорьем НКО, защищающих интересы студентов вузов, инвалидов войны и труда, инвалидов детства. Спонсорские взносы играют важную роль в бюджете НКО, защищающих интересы детей, молодежи, пенсионеров, инвалидов детства, беженцев и вынужденных переселенцев, ветеранов подразделений особого риска, бывших воинов "горячих точек", малоимущих, освобожденных из мест временного лишения свободы, лиц без определенного места жительства, представителей этнических меньшинств, предпринимателей малого бизнеса и фермеров, участников ликвидации чернобыльской аварии.

Государственными источниками пополнения своего бюджета активно пользуются НКО, защищающие интересы учащихся школ, молодежи, студентов вузов, инвалидов войны и труда, инвалидов детства, ветеранов войны и труда, пострадавших и участников ликвидации чернобыльской аварии, беженцев и вынужденных переселенцев, бывших воинов "горячих точек", малоимущих, лиц без определенного места жительства, предпринимателей малого бизнеса и фермеров, многодетных семей (см. табл. 26).

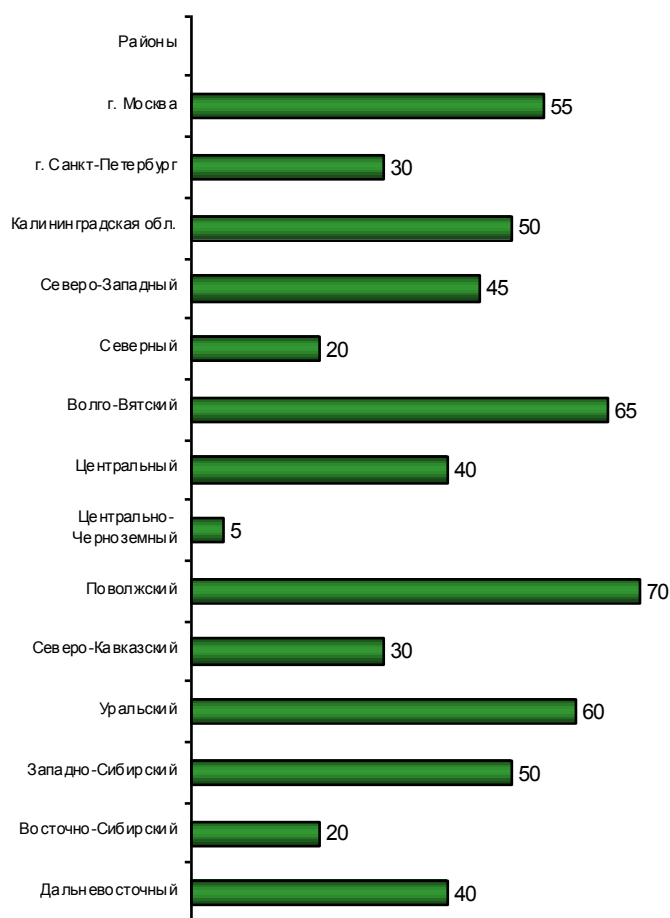
С погрешностью $\pm 2-3\%$ можно подсчитать, какая доля совокупного бюджета российских НКО пришла в 1998 г. на НКО разных территориально-экономических

районов России. Наименьшая доля совокупного бюджета в 1998 г. пришлась на НКО Северного Кавказа, Восточной Сибири, Дальнего Востока и Центрального Черноземья.

Если сравнить долю бюджетов НКО территориально-экономических районов с долей проживающего в них населения, то в самой невыгодной ситуации оказывается Северный Кавказ и Западная Сибирь, а в самой выгодной – Москва, Санкт-Петербург, Калининградская обл., Северо-Западный и Волго-Вятский районы (см. рис. 14).

Рисунок 14

Мнение руководителей в разных территориально-экономических районах и мегаполисах России о том, *на сколько процентов* была обеспечена финансовая база деятельности НКО в 1998 г., %



Согласно оценкам руководителей НКО, названная структура финансирования в 1998 г. обеспечила потребности НКО России в среднем на 45%. При этом следует учесть, что стабильного финансирования ни из одного источника в 1998 г. не имели 23,7% НКО России.

Наиболее «обеспеченным» в 1998 г. оказался бюджет НКО Поволжья, Центрального Черноземья, Волго-Вятского р-на, Урала и Москвы; наименее «обеспеченным» – бюджет НКО Восточной Сибири, Северного, Северо-Кавказского р-нов и Санкт-Петербурга.

Руководители НКО называют три основные причины недофинансирования: отсутствие денег в регионах из-за экономического кризиса, нежелание государственных органов помогать НКО, нежелание потенциальных спонсоров помогать НКО.

Доля НКО, имевших в 1998 г., по мнению руководителей, недофинансирование из-за (%):

- 48,5 – плохого экономического и финансового положения в регионе;
- 25,4 – отсутствия поддержки со стороны государственных органов;
- 15,7 – нежелания организаций и предприятий оказать помощь;
- 10,4 – отсутствия эффективной стратегии поиска средств для НКО;
- 4,5 – затруднений с получением грантов;
- 1,5 – того, что у НКО нет прав заниматься коммерческой деятельностью.

Мотивация недостаточного финансирования бюджетов НКО в 1998 г. отличается по регионам страны. Больше всего сетуют на отсутствие финансовой поддержки со стороны государственных органов руководители НКО Калининградской обл., Северного Кавказа, Центрально-Черноземного района, Дальнего Востока. Руководители НКО Западной Сибири, Центрального, Северного районов и Восточной Сибири жалуются в основном на отсутствие денег в регионе из-за экономического и финансового кризиса (см. табл. 27).

Таблица 27

Доля руководителей, назвавших разные причины недофинансирования НКО в 1998 г. в территориально-экономических районах России, в %

Причины недофинансирования бюджета НКО	Территориально-экономические районы, в которых размещены НКО													
	Москва	Санкт-Петербург	Калининградская обл.	Северо-Западный	Северный	Волго-Вятский	Центральный	Центрально-Черноземный	Поволжский	Северо-Кавказский	Уральский	Западно-Сибирский	Восточно-Сибирский	Дальневосточный
Отсутствие поддержки со стороны государственных органов	12,5	28,6	57,1	33,3	12,5	22,2	0,0	44,4	25,0	50,0	42,9	10,0	0,0	50,0
Плохое экономическое и финансовое положение в регионе	18,8	42,9	14,3	37,3	65,0	55,5	82,3	55,7	37,5	30,0	57,2	70,0	71,5	30,0
Нежелание организаций и предприятий оказать помощь	37,5	28,6	28,6	22,2	25,0	11,1	5,9	11,1	25,0	0,0	0,0	0,0	14,3	10,0
Затруднения с получением грантов	12,5	0,0	0,0	22,2	0,0	0,0	0,0	0,0	12,5	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0
Отсутствие у НКО эффективной стратегии поиска средств	25,0	14,3	0,0	0,0	0,0	11,1	11,8	11,1	12,5	20,0	0,0	10,0	14,3	0,0
Отсутствие у НКО прав заниматься коммерческой деятельностью	0,0	0,0	14,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0	0,0	0,0

В каком плане страдает из-за недофинансирования бюджета правовая деятельность НКО? Как указали опрошенные руководители, недофинансирование прежде всего снижает эффективность правового просвещения и правовой защиты населения.

Доля НКО,
которым не хватает
денег для (%):

29,0 – правового просвещения, обучения населения;
26,9 – общей правозащитной деятельности;
17,9 – благотворительности;
15,9 – оплаты труда сотрудников, активистов, юристов-консультантов;
11,7 – издательской деятельности;
11,0 – приобретения техники, оплаты работы в сети Интернет;
4,1 – правового контроля за органами власти;
3,4 – аренды помещения.

В разных регионах страны, значимость тех или иных последствий недофинансирования НКО разная (см. табл. 21 в приложении). Сильнее всего повлияло недофинансирование на работу НКО по правовому воспитанию населения в Северо-Западном, Центрально-Черноземном, Уральском районах и в Калининградской области. Правозащитная деятельность НКО пострадала больше всего в Санкт-Петербурге, в Волго-Вятском, Поволжском и Северо-Кавказском районах.

Как сложится, по мнению руководителей, формирование бюджета НКО в ближайшем году? Более четверти (28,3%) руководителей НКО считают, что им вряд ли удастся сформировать свой финансовый бюджет в будущем на все 100%. По мнению остальных – в ближайшем году им удастся сформировать свой бюджет в среднем на 50%.

Степень оптимизма руководителей НКО разных территориально-экономических районов России различается. Наиболее оптимистично настроены по поводу возможности сформировать свой бюджет в ближайшем году руководители НКО Калининградской обл., Москвы, Волго-Вятского, Поволжского и Уральского районов; наиболее пессимистично – руководители НКО Восточной Сибири, Северного Кавказа и Северного района.